Deutscher Bundestag **Drucksache 19/5142**

19. Wahlperiode 18.10.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Kühn (Tübingen), Daniela Wagner, Dr. Julia Verlinden, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/3742 –

Die Empfehlungen der Baukostensenkungskommission und ihre Umsetzung

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Dezember 2015 wurde der Endbericht der Baukostensenkungskommission im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen veröffentlicht. In Kapitel 8.1 werden allein an den Bund und die Länder 19 Empfehlungen ausgesprochen, die zur Reduzierung der Baukosten und zur Förderung des Wohnbaus dienen sollen. Obwohl die Veröffentlichung nun schon über zweieinhalb Jahre zurückliegt, stiegen die Baukosten in den letzten Jahren immer weiter an (https://de.statista.com/statistik/daten/studie/164936/umfrage/entwicklung-der-baupreise-in-deutschland/).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Fragen 8 und 9 werden aufgrund ihres Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

1. Wurde seitens der Bundesregierung entsprechend den Empfehlungen der Baukostensenkungskommission bislang eine verpflichtende Folgenabschätzung für die Kosten des Wohnens für alle Entwürfe von Gesetzen, Verordnungen und Normen eingeführt?

   a) Wenn ja, welche, und auf welcher Basis?

   b) Wenn nein, wann ist es geplant?

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) wurde 2006 als unabhängiges Gremium auf der Grundlage des NKR-Gesetzes eingerichtet. Er sorgt dafür, dass die Bundesministerien die Kostenfolgen und den Erfüllungsaufwand neuer gesetzlicher Regelungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung abschätzen und darstellen. Dadurch erhalten die Bundesregierung und das Parlament belastbare Informationen darüber, welche Kostenfolgen mit ihren Entscheidungen verbunden sind.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vom 7. September 2018 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Dies gilt auch für bau- und baunebenrechtliche Regelungen in Gesetzen und Verordnungen des Bundes, die sich auf die Kosten im Bau- und Wohnungssektor auswirken.

Für technische Normen unter- oder außerhalb von Gesetzen und Verordnungen besteht ein solches Verfahren bisher nicht. Die Bundesregierung und das Deutsche Institut für Normung e. V. (DIN) prüfen derzeit, wie die Kostenrelevanz neuer Normen und Standards schon zu Beginn ihrer Entwicklung bewertet werden kann. Auf die Antwort zu Frage 8 wird verwiesen.

2. Wurde seitens der Bundesregierung entsprechend den Empfehlungen der Baukostensenkungskommission bislang eine Datenbank mit realisierten Bauvorhaben aufgebaut, um die allgemeinen Veränderungen der Entwicklung von Baukosten, der Veränderung von kostenbeeinflussenden Faktoren wie die gesetzlichen Rahmenbedingungen und einen Einsatz verbesserter oder innovativer Fertigungsverfahren einschätzen zu können?

   a) Wenn ja, welche und auf welcher Basis?

   b) Wenn nein, wann ist es geplant?

Abgerechnete Baukosten öffentlicher Hochbaumaßnahmen werden von der Informationsstelle Wirtschaftliches Bauen (IWB) in Freiburg bundesweit gesammelt, in der Baukostendatenbank der Länder LAGUNO gespeichert und ausgewertet. Diese dienen dann als Basis für die Kennwertbildung in DV-Instrumenten. Eine direkte Auswertung der Veränderung der Entwicklung der Baukosten ist nicht vorgesehen. Im Rahmen der Kennwertbildung können Preissteigerungsindizes berücksichtigt werden. Es ist zu prüfen, inwieweit der Bund und die Länder dahingehend unterstützen können, passende Baukostendatensätze aus der LAGUNO-Datenbank zur Verfügung zu stellen und die Möglichkeiten der Auswertung zu erweitern.

3. Wurde seitens der Bundesregierung entsprechend den Empfehlungen der Baukostensenkungskommission bislang auf die Zunahme kostenverursachender Anforderungen aus den verschiedensten Rechtsbereichen mit einer Transparenzinitiative reagiert, und werden neue Anforderungen daraufhin geprüft, in welchem Umfang damit Kostensteigerungen verbunden sind, die das Bauen und Wohnen entsprechend verteuern?

   a) Wenn ja, welche, und auf welcher Basis?

   b) Wenn nein, wann ist es geplant?

Die bautechnische Regelsetzung, Normung, Standards und Zulassungen werden von der Bundesregierung sowie insbesondere von den Ländern mitgestaltet, bevor sie von ihnen in das öffentliche bautechnische Regelwerk übernommen werden. Fachleute des Bundes, der Länder und des Deutschen Instituts für Bautechnik bringen sich verstärkt in den Normungsgremien ein.

4. Wie und wann will die Bundesregierung den von der EU geforderten Niedrigstenergiestandard in Deutschland umsetzen, und welchem KfW-Effizienzstandard soll er entsprechen?

Die EU-Gebäuderichtlinie gibt vor, dass ab 1. Januar 2019 alle neuen Nichtwohngebäude der öffentlichen Hand (die von Behörden als Eigentümer genutzt werden) und ab dem 1. Januar 2021 alle neuen Gebäude als Niedrigstenergiegebäude auszuführen sind. Die Bundesregierung wird diese Vorgaben mit dem geplanten Gebäudeenergiegesetz, wie im Koalitionsvertrag festgelegt, umsetzen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

5. Wie will die Bundesregierung die novellierte EU-Gebäuderichtlinie umsetzen, wenn es keine weitere Verschärfung der Energieeinsparverordnung (EnEV) geben soll?

Die Umsetzung der novellierten EU-Gebäuderichtlinie wird derzeit geprüft. Festlegungen gibt es noch nicht.

Zum Niedrigstenergiegebäude sind in der Novellierung der EU-Gebäuderichtlinie keine Änderungen im Vergleich zur bisherigen Richtlinie enthalten.

6. Würde die Bundesregierung ein EU-Vertragsverletzungsverfahren riskieren, um den EnEV-Standard nicht weiter zu verschärfen?

Die Bundesregierung wird ein Gebäudeenergiegesetz vorlegen und damit die EU-rechtlichen Anforderungen erfüllen, so wie im Koalitionsvertrag festgelegt.

7. Ist für die Ermittlung des „kostenoptimalen Niveaus“ (vgl. Abschlussbericht der Baukostensenkungskommission, S. 79) energetischer Anforderungen eine neue und realitätsnähere Berechnungsmethodik entwickelt worden?

   a) Wenn ja, welche?

   b) Wenn nein, warum nicht?

Die Verordnung der EU-Kommission (EU Nr. 244/2012 vom 16. Januar 2012) gibt zum kostenoptimalen Niveau eine Vergleichsmethode zur Berechnung kostenoptimaler Niveaus von Mindeststandards durch die Mitgliedstaaten vor. Die kostenoptimalen Niveaus und die Wirtschaftlichkeit der nationalen energetischen Anforderungen wurden im Rahmen der Arbeiten zur Vorbereitung der Novellierung des Energieeinsparrechts überprüft. Dabei wurden auch die für die Ermittlung der kostenoptimalen Niveaus bzw. der Wirtschaftlichkeit zugrunde zu legenden Annahmen und Randbedingungen angepasst.

8. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass Kostenaspekte durch die in der Normungsarbeit tätigen Experten stärker berücksichtigt werden, und wurden bei Normungsprozessen die Auswirkungen auf die Höhe der Baukosten bestimmt, und wenn nicht, warum nicht?

9. Wie wird im Baunebenrecht (u. a. Gewerbeordnung, Gaststättengesetz, Bundes-Immissionsschutzgesetz; vgl. Abschlussbericht der Baukostensenkungskommission, S. 85) auf die verwendeten Normen bzw. Normenbezüge geachtet, und wurden die Normen, die zu beachten sind, eindeutiger und strenger definiert, und wenn ja, welche?

Die Normung ist in nichtstaatlicher Trägerschaft organisiert. Auf Initiative der Bundesregierung wurden die Verfahren der Normung im Bauwesen überprüft und die Deutsche Normungsroadmap Bauwerke vom Präsidium des Deutschen Instituts für Normung e. V. (DIN) verabschiedet. Sie beschreibt als eine wichtige Forderung, Normen einer vorgelagerten Relevanzprüfung zu unterziehen, eine bessere Les- und Anwendbarkeit von Normen herbeizuführen und die Einführung einer Folgekostenbetrachtung. Die Reformprozesse sind vom DIN eingeleitet worden, der Vollzug wird vom DIN-Präsidium kontrolliert, in dem auch die Bundesregierung vertreten ist.

Unterstützt von einer temporären Expertengruppe prüft die Bundesregierung derzeit wie die Kostenrelevanz neuer Normen und Standards schon zu Beginn ihrer Entwicklung bewertet und deren Verhältnismäßigkeit vor ihrer Einführung transparent dargestellt werden kann.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Weiterhin wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 18/10730 „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ verwiesen.

10. Wurden durch die Bundesregierung aus Gründen der Vereinfachung und Rationalisierung bereits Qualitätsstandards beim Bauen definiert (vgl. Abschlussbericht der Baukostensenkungskommission, S. 107)?

    a) Wenn ja, welche, und auf welcher Basis?

    b) Wenn nein, wann ist es geplant?

Die Angemessenheit zahlreicher baulicher Qualitätsstandards, seien sie technische Normen oder gesetzliche Vorgaben, ist Gegenstand der aktuellen politischen Diskussion über eine Begrenzung und Senkung der Kosten des Wohnungsbaus.

In einem über die Forschungsinitiative „Zukunft Bau“ geförderten Forschungsprojekt wurde der Einfluss von Qualitätsstandards beim Neubau von Wohngebäuden untersucht, insbesondere der Kosteneinfluss von Objektmerkmalen hinsichtlich Energieeffizienz, Schallschutz und Barrierefreiheit auf die Bau- und die nicht umlagefähigen Instandhaltungskosten.[1]

Die geltenden gesetzlichen Qualitätsanforderungen stellen Mindestanforderungen dar, die durch die Entscheidung des Bauherrn, z. B. durch ein Wohnungsbauunternehmen, je nach Anforderung gesteigert werden können. Eine Absenkung der definierten gesetzlichen Mindeststandards widerspricht den gesetzlichen Zielsetzungen.

Viele Qualitätsstandards, u. a. im Bereich des Brandschutzes oder auch der Barrierefreiheit, werden im Bauordnungsrecht der Länder, in den Länderbauordnungen definiert. Eine Harmonisierung der Länderbauordnungen am Vorbild der Musterbauordnung könnte auch einen Effekt auf die Angleichung von Qualitätsstandards haben. Hier hat der Bund jedoch keine Zuständigkeit.

11. Wurde die lineare Absetzung für Abnutzungen (Normal-AfA) überprüft?

    a) Wenn ja, wie?

    b) Mit welchen Kosten rechnet die Bundesregierung für den Bundeshaushalt?

    c) Wer soll davon profitieren?

Die Bundesregierung sieht gegenwärtig keine Notwendigkeit, die lineare Absetzung für Abnutzung (AfA) zu erhöhen. Ein höherer Anteil der Kosten für kurzlebige technische Anlagen führt zwar zu einer höheren AfA Bemessungsgrundlage, rechtfertigt aber keinen höheren AfA-Satz, weil die allein relevante Gebäudesubstanz und damit die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer eines Gebäudes nicht beeinflusst wird.

[1] www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ZB/Auftragsforschung/2NachhaltigesBauenBauqualitaet/2015/qualitaetsstufen/Endbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

12. Inwieweit wurden die steuerlichen Hemmnisse für Wohnungsunternehmen beim Betrieb von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen (KWK) und Photovoltaikanlagen abgebaut (vgl. Abschlussbericht der Baukostensenkungskommission, S. 100)?

Zu den sich bei derzeitiger Rechtslage ergebenden Lösungsmöglichkeiten wird auf den Klimaschutzbericht der Bundesregierung 2017, Punkt 5.6.7.2 verwiesen. Zu künftigen Maßnahmen wird auf den Koalitionsvertrag (Kapitel IV.3, Seite 73) verwiesen.

13. Inwieweit wird sichergestellt, dass bei städtebaulichen Förderungen Wert auf kostengünstiges Bauen gelegt wird, und wenn ja, wie?

Im Bereich des Städtebaus gewährt der Bund nach Artikel 104b des Grundgesetzes Finanzhilfen im Rahmen der Städtebauförderung und des Investitionspakts Soziale Integration im Quartier. Gemäß Präambel der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung ist ein möglichst effizienter und sparsamer Mitteleinsatz unter anderem durch die Begrenzung des Sanierungsaufwands und -umfangs sowie maßnahmenbezogene Pauschalierungen und Förderhöchstbeträge zu gewährleisten.

Die finanzrechtliche Verantwortung und Ausgestaltung der Bundesfinanzhilfen liegt verfassungsgemäß bei den Ländern. Dies betrifft auch die Anforderungen an integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte (ISEK), in denen nach den Empfehlungen der Baukostensenkungskommission das kostengünstige Bauen stärker Eingang finden soll. Von Seiten des Bundes wurde den Kommunen eine Arbeitshilfe zu ISEK zur Verfügung gestellt. Bei einer inhaltlichen Überarbeitung kann die Aufnahme des Aspekts des kostengünstigen Bauens in die Arbeitshilfe erwogen werden.

Das im Bereich des Städtebaus liegende, bundesunmittelbare Programm „Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur“ unterliegt einer baufachlichen Prüfung durch die Bundesbauverwaltung entsprechend ZBau.

14. Wurden die Förderinstrumente des Bundes und der Länder so abgestimmt, dass eine frühzeitige Verknüpfung von Planung und Ausführung möglich ist, und wenn nicht, warum nicht?

Die Baukostensenkungskommission empfahl in Bezug auf die Verknüpfung von Planung und Ausführung eine flexible Handhabung des Vergaberechts, um Innovationspartnerschaften und eine integrierte Planung entwickeln zu können. Laut Kommission würden die Fördermittelrichtlinien der Länder häufig zu Einschränkungen führen. Die rechtlichen Grundlagen des Baugesetzbuchs und der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung beschränken die Handhabung des Vergaberechts nicht und führen deshalb von Seiten des Bundes zu keinem neuen Sachstand oder Handlungsbedarf. Die Handhabung in den Ländern ist im Einzelnen nicht bekannt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

15. Inwieweit wurde seitens der Bundesregierung erreicht, dass sich die Bauforschung stärker mit dem Thema des kostengünstigen Bauens befasst, und wie wurden dabei Unternehmen und Verbände mit eingebunden, jenseits des seriellen Bauens?

Eingebettet in den Bündnis-Prozess unterstützt das Bundesbauministerium mit Ressortforschungsprojekten, der Antragsforschung, Modellvorhaben und Fachveranstaltungen zahlreiche innovative Ansätze zum kostengünstigen Bauen aus Kommunen, Unternehmen, Verbänden und der Wissenschaft und macht die Bauforschungs-Ergebnisse einer breiten Öffentlichkeit zugänglich. Die vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung im Rahmen der Forschungsinitiative „Zukunft Bau“ betreuten Forschungsaktivitäten sind Ergebnis bzw. Ergänzung der Bündnisarbeit und dienen einer wissenschaftlichen Untermauerung spezieller Fragestellungen. Die Forschungsergebnisse, Publikationen und Veranstaltungsdokumentationen stehen auf den Internetseiten des BBSR (www.bbsr.bund.de, www.forschungsinitiative.de/auftragsforschung/kostenguenstiges-bauen/) zum Download bereit bzw. können dort bestellt werden.

16. Inwieweit wurde von der Bundesregierung sichergestellt, dass das kostenbezogene serielle Bauen und die Grundlagen für eine interdisziplinäre Zusammenarbeit verstärkt in der Ausbildung von Architekten und Ingenieuren thematisiert werden und wenn ja, wie, und wenn nicht, warum nicht?

Für die Hochschulausbildungen sind die jeweiligen Kulturressorts der Länder verantwortlich, der Bund hat hier keine Zuständigkeit.

Die Bundesregierung fördert aber die Durchführung von Wettbewerben, die die größte Chance bieten, innovative Lösungen für bestimmte Themenfelder – wie auch das serielle Bauen oder eine stärkere interdisziplinäre Zusammenarbeit, zu finden und diese zu fördern.

17. Wie wurden Unternehmen von der Bundesregierung durch Förderungen von praxisnahen Pilotprojekten zur Entwicklung zeitgemäßer Möglichkeiten des industrialisierten Bauens unterstützt (bitte Beispiele nennen)?

Serielle und modulare Fertigungsweisen können einen schnellen, kostengünstigen Wohnungsbau in hoher Qualität liefern. Um die Möglichkeiten serieller und modularer Bauweisen zu befördern, hat das Bundesbauministerium gemeinsam mit der Bundesarchitektenkammer (BAK), dem Hauptverband der deutschen Bauindustrie e. V. (HDB) und dem Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW) ein erstes europaweites Wettbewerbsverfahren zur Förderung von seriellen und modularen Bauweisen im Rahmen der Wohnungsbauoffensive des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen initiiert (August 2017 – laufend). Der GdW hat im Mai 2018 eine Rahmenvereinbarung mit neun Bietern unterzeichnet. Wohnungsunternehmen in ganz Deutschland erhalten mit der Vereinbarung die Möglichkeit, ihre Wohnungsneubauprojekte schneller, einfacher, kostengünstiger und in hoher Qualität zu realisieren.

Im Rahmen der Forschungsinitiative „Zukunft Bau“ hat die Bundesregierung in der letzten Legislaturperiode mit Mitteln des Zukunftsinvestitionsprogramms (ZIP) ein Modellvorhaben für Studierende und Auszubildende zum nachhaltigen und bezahlbaren Bau von Variowohnungen initiiert (November 2015 – laufend). Gefördert werden insbesondere auch innovative architektonische Konzepte und Bauweisen, die z. B. durch Nutzung von Vorfertigung und modularen Bauweisen eine erhebliche Bauzeitverkürzung ermöglichen. Die geförderten Vorhaben befinden sich bis Ende 2019 in der Umsetzung und werden parallel wissenschaftlich

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

begleitet. Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse werden Grundlagen erarbeitet, die für die Weiterentwicklung und die nachhaltige Nutzung von flexiblen, bezahlbaren Grundrissen zur Verfügung gestellt werden.

18. Inwieweit wurde durch die Bundesregierung ein Instrument zur Begrenzung des Baulandpreisanstiegs entwickelt, und wenn ja, welches?

Baulandpreise ergeben sich im Marktgeschehen aus Angebot und Nachfrage. Die vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat eingesetzte Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ wird sich mit Maßnahmen zur Ausweitung und Beschleunigung der Baulandbereitstellung befassen, die zu einer Verbesserung auf der Angebotsseite beitragen können.

19. Inwieweit wurden von der Bundesregierung die Mindeststandards für bauliche Lösungen abgesenkt, die Barrieren beseitigen oder verringern – beispielsweise auf Basis einer genauen Zielgruppen- und Bedarfsanalyse?

a) Wenn ja, welche und auf welcher Basis?

b) Wenn nein, wann ist es geplant?

In dem Zielkonflikt zwischen der sachgerechten nationalen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und Fragen der Baukostenbegrenzung sind nach dem Grundgesetz die Länder für die rechtspolitische Austarierung der gegenläufigen Interessen verantwortlich (Bauordnungsrecht). Soweit der Bund betroffen ist, verpflichtet ihn das Behindertengleichstellungsgesetz, seine Dienststellen und sonstigen Einrichtungen möglichst barrierefrei zu gestalten. Durch die Weiterentwicklung des BGG 2016 wurde diese Selbstverpflichtung noch weiter ausgeweitet. So sind gemäß § 8 BGG alle zivilen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten im Eigentum des Bundes einschließlich der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts entsprechend den allgemein anerkannten Regeln der Technik barrierefrei zu gestalten.

Im Sinne der in der Frage vorgeschlagenen Zielgruppen- und Bedarfsanalyse sind aber Abweichungen möglich, wenn mit einer anderen Lösung in gleichem Maße die Anforderungen an die Barrierefreiheit erfüllt werden.

20. Inwiefern wurden seitens der Bundesregierung die Auswirkungen und Erfolge der Empfehlungen des Berichts der Baukostensenkungskommission bislang evaluiert, und wann ist mit einem Bericht zu rechnen (laut Kommissionsbericht hätte dieser möglichst schon im Dezember 2017 veröffentlicht werden sollen)?

Der Bericht des Expertengremiums zum Umsetzungsstand der Wohnungsbau-Offensive – in welche auch zahlreiche Empfehlungen der Baukostensenkungskommission Eingang gefunden haben – wurde am 17. Juli 2017 veröffentlicht.[2]

Der Sachstand zu den einzelnen Maßnahmenempfehlungen der Baukostensenkungskommission wird aktuell evaluiert. Das Ergebnis wird in die Fortsetzung der Arbeiten der Baukostensenkungskommission einfließen.

[2] www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/umsetzungsstand_wohnungsbau-offensive_bf.pdf

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333